Current Issue Review 82-17E

CHILD ABUSE

Patricia Begin
Sandra Harder
Political and Social Affairs Division

4 June 1982
Revised 2 January 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-82-17-1991-07E

ISBN 0-660-14458-1

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-05746/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHILD ABUSE

ISSUE DEFINITION

"Spare the rod and spoil the child" is an old saying frequently used to justify the corporal punishment of children. While a spanking with one's hand is unlikely to cause serious injury, a sizeable number of children have received severe injuries or died in Canada as a result of beatings at the hands of their parents or guardians. Numerous others are sexually abused by relatives, neighbours, religious leaders or teachers. Among the issues in the study of child abuse, three emerge on the federal scene: possible changes to the Criminal Code, the use of a federal registry to identify child abusers and the need for mandatory reporting under the Criminal Code of suspected cases of child abuse.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Children's Rights

History has documented the power of parents. The Romans went further than any other legal system in placing the liberty and lives of children within the power of their father. Early Roman law referred to as *patria potestas* included the right of the father to give a child away or have it put to death. Under English medieval law a new concept took hold, *parens patria,* whereby the father had an obligation to exercise guardianship over minors. Under 18th century English common law children were regarded as chattels. Parents had three duties: maintenance, protection and education; from these obligations followed the parents' claim to authority over children.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It has only been during the past 100 years that childhood has been recognized as a unique period. The first legal challenge in North America to the absolute rights of parents was in New York in 1870 when a social worker who was horrified at the neglect of a child sought legal assistance and finally turned to the American Society for the Prevention of Cruelty to Animals as a means of obtaining legal sanction. Shortly thereafter, the American Society for the Prevention of Cruelty to Children was founded. Twenty years later, in 1891, the first such organization in Canada, the Children's Aid Society, was established in Toronto.

From this early beginning flowed legislation in North America to protect children who were neglected and abused. Such actions demonstrated a concern by the state for the well-being of children and an acknowledgement that parents did not have sole authority over their offspring. From this has evolved a feeling that a child is a citizen in his own right, and the state has an obligation to assist him, as a minor, in exercising his rights. Thus, in recent years there has been a concern about the need for a children's bill of rights. No longer does a parent have the undisputed power of the Roman father.

B. Early Detection of Child Abuse

The first clues to child abuse were uncovered around the turn of the century by radiologists who, upon examining X-rays of children, discovered evidence of earlier fractures. In 1946, an American, Dr. John Caffey, published a landmark article on multiple fractures in the long bones of infants suffering from bleeding in the skull. He postulated that these injuries were not accidental but were caused by some form of battering. Later, Dr. C. Henry Kempe of the Colorado School of Medicine became concerned about the large number of children suffering from mysterious injuries that did not appear to be caused by unobserved or unreported accidents. Through a survey of hospitals, Kempe found 250 to 300 cases of child abuse per million population; he coined the phrase "battered child syndrome" to describe his findings.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The intense publicity in the United States about child abuse in the late '50s and '60s led to the enactment of U.S. legislation requiring physicians and others to notify authorities of such abuse; by 1968 all 50 States had enacted such laws. Moreover, in 1974 the *Child Abuse Prevention and Treatment Act* created the National Center on Child Abuse and Neglect, an institution which provides grants to states and agencies for child abuse programs as well as for research. More recently, American research has looked at the relationship between child abuse and delinquency, teenage prostitution and wife battering.

Interest in Canada in child abuse was a product of the late '60s. At that time several provinces took steps to establish provincial registries as well as mandatory reporting laws. The subject of child abuse was topical at annual meetings of various associations and national organizations. Meanwhile, the federal government convened consultations with the provinces and funded research and demonstration projects.

C. Definition

Child abuse is a general term used to describe a variety of injuries inflicted by a parent or guardian. There are three main types of abuse: physical abuse or battering; neglect, usually involving food or water deprivation or inadequate hygiene often resulting in failure to thrive; and sexual abuse, which includes pornographic exploitation, incest, violent molestation, rape or pedophiliac contact.

Earlier definitions of child abuse tended to concentrate on physical abuse. Current definitions specify a wider range of activities including sexual abuse, an area which has only recently been given prominence. A typical definition would be the one used by the 1974 U.S. *Child Abuse Prevention and Treatment Act:*

> The physical or mental injury, sexual abuse, negligent treatment or maltreatment of a child under the age of 18 by a person who is responsible for the child's welfare, under circumstances which indicate that the child's health or welfare is harmed or threatened.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

One should note, however, the lack of a standard usable agreed-upon definition of child abuse in Canada. Each province specifies in its legislation certain types of injuries and also the age of the child. Thus, there is a wide variety of interpretation about what constitutes child abuse, a fact which complicates any national reporting system. Debate continues in Canada and the United States about what constitutes psychological abuse.

D. Extent of Child Abuse

The vast amount of unreported child abuse makes estimating the extent of this problem very difficult. Most provinces have child abuse registries, but child protection workers and victimization studies indicate that these registries record only a fraction of cases. However, the number of reported cases has been rising dramatically each year across the country.

Sexual abuse has been one of the least reported types of child abuse. The Badgley Report on Sexual Offences Against Children (1984) has published the highest estimate of child abuse, although it dealt only with sexual abuse. Based on a national sample of adult Canadians (rather than on child abuse cases known to the police or agencies) the study found that at some point in their lives 1 in 2 females and 1 in 3 males had been "victims of unwanted sexual acts." Four-fifths of these incidents had happened when the victims were children or youths. Sexual abuse most often occurs in the afternoon, in the home of the victim or offender, and is more often abuse of girls than of boys. Especially 14 and 15 year-old girls are victims of unreported sexual abuse by fathers and stepfathers.

A higher rate of sexual abuse is found in the Badgley Report partially because its definition of the term is broader than that used in other research. But this report is based on a representative sample of Canadians as well as police, hospital and child welfare agency reports. Badgley agreed with many others that child abuse registries give an inaccurate picture of the extent of the problem, as serious sexual offences are less likely to be reported to the registry than other forms of child abuse.

RECYCLED/RECYCLÉ

Sexual abuse in day care centres, schools and churches has become an issue in some parts of the country. Personal safety lessons are being expanded in some schools to teach children how to stop sexual abuse at home as well as by friends, relatives and strangers. School boards are attempting to screen out potential child molesters when hiring teachers. Despite the controversy about child abuse in day care centres, a 1988 U.S. study found that children in licensed day care centres are less likely to be victims of sexual abuse than are children at home.

Although the true incidence of child abuse is unknown, there is overwhelming agreement that the abused child is likely to become an abusing parent. The cycle of violence breeding violence is well established. Now research is focusing on the role of child abuse in juvenile delinquency, teen prostitution and wife battering.

The Canadian Children's Foundation has established a free phone line for abused children and teenagers who need to talk to someone. This anonymous and confidential service, modelled after the British "Child Line," began in May 1989. In its first month of operation, the "hotline" received nearly 550 calls from children who said they were victims of sexual abuse.

Despite suggestions that sexual abuse has been dramatically increasing in recent years, researchers from the Children's Hospital of Eastern Ontario in Ottawa found that the rate has remained constant since the 1940s. Data from 17 North American studies from the 1940s, 1970s and 1980s were analyzed, showing that about 12% of girls were sexually abused in the period from the 1940s to the present.

In May 1991, Statistics Canada released its first national report on violent death among children in Canada. The report revealed that parents and other relatives, rather than strangers, are the commonest killers of children, and that children are at the greatest risk of being murdered when they are under five years of age.

From 1980 to 1989, 542 children under 12 were killed in this country. Of that number, 76% were killed by relatives. Two-thirds of those accused of murdering a child were its parents - one-third mothers and

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

one-third fathers, while 3% were foster parents or step-parents, and 7% were other family members or relatives. Almost one-third of all Canadian children killed during the 1980s were less than a year old, and 70% of child homicide victims were under the age of five. Women were accused in 38% of the child killings; 12% of these women were under the age of 18, and almost half were under 25 years. The report stated that women who kill children are often "barely more than children themselves." Boys were slightly more likely than girls to be killed over the decade; boys were 53% of the child killings, and girls were 47%.

In addition to murder, the report looked at other violent crimes against children. Drawing on data from seven police departments across Canada, the report revealed that one-half of violent crimes other than homicide were sexual assaults. Of those accused of sexual assault against children, 98% were men. In 81% of sexual assault cases, the child knew the accused, and almost twice as many girls as boys were victims of sexual assault.

E. Role of Federal Government

Although the detection of abuse and services for abused children are governed by provincial law, the federal government's role is reflected in the Criminal Code, cost-sharing arrangements for health and welfare services, and grants for research. As the provinces are responsible for property and civil rights, they have enacted legislation to protect children under a specified age and to intervene if the child appears to be neglected or in need of protection according to criteria set out in the legislation.

The federal government under its constitutional powers has enacted the Criminal Code, which contains certain provisions affecting abused or neglected children. These include sections 26 and 43 respecting the use of force as a method of discipline; penalties for sexual offences against children (sections 151, 152, 153 and 170); penalties for every person who endangers the morals of a child or renders the home an unfit place for the child (section 172); the duty of a parent or guardian to provide the necessities of life and penalties for failure to do so (section

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

215); and penalties for abandoning or exposing a child under 10 years so that its life is endangered, or likely to be endangered, or health is injured, or likely to be permanently injured (section 218).

One of the most contentious issues in the study of child abuse revolves around section 43 of the Criminal code which reads as follows:

> Every school teacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force by way of correction toward a pupil or child, as the case may be, who is under his care, if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances.

The original intention of section 43 was protection of the child from unreasonable force, not to sanction physical punishment by parents. Under English common law parents had complete control over children; thus section 43 acted as a restraining measure.

Critics of section 43 think that this provision gives legal sanction to parents to assault their children with impunity. Others feel that eliminating section 43 would remove the protection parents now have against criminal prosecution if they physically discipline their children. Furthermore, it would be easier to convict teachers of assault. The problem centres on defining "reasonable force", which can be defined quite differently by different individuals. Interviews of parents of abused children show that the parents usually feel that their actions, however severe, were simply an extension of a parent's normal disciplinary practices. Beatings or other measures are viewed not as sadistic but as acceptable child-rearing methods.

The argument about the retention or elimination of section 43 continues. In 1976 the House of Commons Committee on Health, Welfare and Social Affairs recommended further consideration of this section saying it was "not prepared to recommend the repeal of section 43 without further study." By 1981 this same Committee had moved to the position of advocating its immediate repeal. No government action has been announced.

In 1985, several accused child molesters were acquitted or their cases were dismissed by reference to the *Charter of Rights*. Child advocates feared that the Charter could actually erode the legal protection

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of young people if it were used to safeguard the rights of accused child molesters. There was also debate on the acceptability of the child's testimony in convicting an accused child abuser. Under the *Canada Evidence Act* and the Criminal Code, children were not allowed to give sworn testimony in court unless it could be proved that they understood the nature and meaning of the oath. Some social workers argued that this "over-cautious" approach to children's testimony made children more vulnerable to exploitation. One study showed that charges were laid in only 45% of cases where a child reported a sexual assault. In reply to this kind of research evidence, the Badgley Report recommended that child oath and corroboration requirements be removed.

F. Mandatory Reporting

Mandatory reporting provisions were one of the major legislative responses to the publicity arising from American medical research on child abuse in the early 1960s. All adults who believe or suspect that a child is in need of protection have a duty to report this to authorities. In some provinces professionals who are in contact with children have a specific obligation to report such cases. In Ontario, for example, professionals and officials including teachers, policemen, doctors and nurses must report suspected cases or face a fine of up to $1,000.

It must be noted, however, that mandatory reporting is only the first step in dealing with the problem of child abuse. Child welfare agencies need sufficient resources and authority to be able to act upon the reports which have been made. Failure to act may result in greater harm to the child; furthermore, it may weaken the confidence of individuals to continue reporting suspected cases. Thus, mandatory reporting must be considered only one element in the child protection system.

At the present time mandatory reporting provisions have been enacted at the provincial/territorial level, with differing penalties for non-reporting. The child welfare statutes in 11 provinces and territories (only Northwest Territories is excluded) contain provisions requiring a report to be made to the child welfare authorities where a child is apparently in need of protection. The Ontario and Manitoba statutes place

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

a special duty on professionals to report abuse: "every person who has reasonable grounds to suspect in the course of his professional or official duties that a child has been abused shall report." In Quebec the statute provides that every professional who has "reasonable cause to believe" must report. As a Health and Welfare Canada report states, there is a difference between "having information" or "suspecting", and "believing" a child to be in need of protection. The latter requires a judgment on the part of the would-be reporter which is not required in the former two categories and may well inhibit or delay the making of a report by professionals.

When discussing federal involvement in child abuse, the question of including a provision about mandatory reporting in the Criminal Code is an issue. Proponents argue that such a provision would result in uniformity in the reporting procedures, e.g., what is to be reported (definition of child abuse), who is required to report, to whom they report, the protection from action against them. They further argue that inclusion in the Criminal Code would make failure to report a criminal offence and therefore people would take this responsibility seriously. Those who favour the present system of provincial reporting cite several reasons including the fundamental question as to whether the Parliament of Canada has the authority to legislate in this area. Secondly, such a provision might result in increased paperwork and delays; since federal authorities do not have the means to follow up on reports, they would be obliged to call upon provincial officials to do so. It is not clear whether this would be an efficient system. Finally, it is questionable whether stronger legislative measures would result in more reporting by the public and professionals. There is a strong feeling that failure to report is more often the result of ignorance of how to report, to whom and with what results.

The question of the inclusion of reporting requirements in the Criminal Code was studied in 1974-76 by the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. The Committee reported "that mandatory reporting requirements exist in provincial and territorial legislation, and that the inclusion of such a provision in the Criminal

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Code is not therefore recommended." For the first time in Canada, a Toronto doctor was charged in June 1983 with failing to report a suspected case of child abuse, but was later acquitted. Since the mandatory reporting legislation was passed in Ontario in 1978, only four charges have been laid for failure to report. Some psychiatrists in Ontario believe that some child molesters who want to stop their behaviour are shunning treatment because doctors must report them to authorities. It is suggested that names could be kept at the Crown Attorney's office without court action as long as the individual continued treatment.

G. Central Registries

If there is a legislative requirement to report suspected cases of child abuse, it follows that some record must be kept of these reports. In eight provinces these records are kept in a central registry; in New Brunswick, Prince Edward Island and the Yukon they are not. Of the eight provinces, Alberta, Nova Scotia, Ontario and Quebec keep central registries as a result of a statutory requirement to do so. In British Columbia, Saskatchewan and Newfoundland, child welfare authorities maintain such registries as the result of administrative decision. Under the regulations of the *Manitoba Child Welfare Act*, the provincial director of Child Welfare must maintain a confidential record of all information received about cases of child abuse.

A 1981 Health and Welfare Canada study cites four main reasons for maintaining a central registry. They are (1) obtaining global statistics on the nature and extent of the problem in order to assist governments to plan and program effectively; (2) providing the child protection workers with information from other local or extra-provincial protection agencies where a child has been previously reported to one of them; (3) facilitating research on child protection by making basic data on the problem available to *bona fide* researchers; (4) assisting in the diagnosis of abuse or neglect by allowing certain professionals limited access to the information in the register.

A number of general issues are associated with the use of a registry, such as the type of information to be kept; whether a case should

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

be retained when a report is received or when it has been substantiated; the length of time a case is kept on file; who should have access to the registry. Provinces have not dealt with these issues in a uniform manner, and therefore the information available from these registries varies considerably.

The lack of uniformity has led to the suggestion that a federal registry should be established, presumably with uniform reporting provisions. Furthermore, a federal registry would help provincial authorities to check on a family when abuse occurs to see if that family had been previously known in another province.

The House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs studied in 1974-76 the possibility of a federal registry and received conflicting opinions. The Minister of National Health and Welfare explained that the provinces are the authorities responsible for giving these services to children and their families, and that a list of names at a federal level would serve no purpose. However, others felt that the federal government should play a role in the development of a national system of record-keeping that would protect not only the children involved but also the alleged offenders. After considering the testimony, the Committee recommended "that central registries be established at provincial levels. Under these circumstances, there is no need for a federal registry." The rationale for such a decision relates back to the explanation given for using provincial reporting laws. The federal government does not have departments which carry out programs in this area. Thus, any information in a federal registry merely duplicates paperwork. Suggestions for a 24-hour direct crisis line at the federal level are also inappropriate as the federal government does not provide direct social services. If a complaint were received at the federal level, it would be necessary to contact provincial authorities to carry out an investigation. This delay merely complicates the process of responding to a complaint.

In 1984, the Badgley Report on Sexual Offences Against Children called the provincial registries "inefficient and ineffective." The report claimed that many cases known to the police, hospitals and child

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

protection agencies were never reported to the registries, especially the more serious sexual offences. Unless the registers could be changed to provide a more effective means of protecting children, they should be discontinued, according to this report. Recommendations included changes to the Criminal Code to allow children's testimony as convicting evidence, harsher sentences for persons in a position of trust who sexually touched a person under 18, and stricter laws relating to child prostitution and child pornography. It was also suggested that a special office be established, reporting directly to the Prime Minister's Office, to deal with the report's recommendations.

H. Provincial Initiatives

In the past decade, several Ontario government reports have criticized the protection of children in Ontario and the effectiveness of child abuse registries. Names of abusers are sometimes screened out if they are convicted of another more serious offence. Since 1979 the requirement of harder evidence in reporting has caused the number of reported cases to fluctuate considerably. In 1983, Canada's first child abuse centre was opened in Toronto; it brings together and trains police, doctors, nurses, social workers, educators and lawyers from the provincial Guardian's office. A 1985 study suggested that the majority of runaway children were probably trying to escape abusive homes and could also be added to the list of cases. In the same year, a report by the Ontario Association of Children's Aid Societies, which expressed concern about the "serious problem" of physical and sexual abuse of foster children, became public. The Ontario government has referred to plans to ban the corporal punishment of foster children.

On 1 November 1985, Ontario's new *Child and Family Services Act*, providing new procedures for dealing with alleged child abusers, became law, but in May 1986 this law was ruled unconstitutional because it provided the accused with less protection than was available under the Criminal Code.

In 1987, the Metro Toronto Special Committee on Child Abuse started the Child Victim-Witness Support Program, which prepares children

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

who are to testify in sexual assault cases. The program introduces the children to the courtroom setting and to the process of giving evidence and of being cross-examined. The program also supports the children in the courtroom when they give evidence against their alleged offenders and testify against them. This service is regarded favourably by criminal justice and social service agency workers including Crown attorneys, police and Children's Aid workers who do not have the time or the expertise to prepare children adequately for court. In its three years of operation, the Child Victim-Witness Support Program has assisted 500 child witnesses. As a result of the *Criminal Code* amendments introduced in Bill C-15, children who have promised to tell the truth are allowed to testify in court if the judge determines they are able to communicate the evidence.

A 1988 study of Ontario's child abuse registry, led by Queen's University law professor Nicholas Bala, criticized the registry because it does not distinguish between those accused and those convicted. More than 10,000 names have been added since 1979 and it is very difficult for an accused person to have his or her name removed. Bala also expressed concern that videotaped evidence was likely to be used against children in child abuse trials. The Ontario Minister for Community and Social Services subsequently announced that the child abuse registry would be revised to contain only the names of those who had admitted or been convicted of abuse.

In recognition of the fact that stress in families resulting in the mistreatment of children is related in large part to economic instability, the Ontario Federation of Labour launched a province-wide campaign in October 1990 to help its members cope with the demands of parenting as the economy goes into a recession. The Federation's employee assistance program, set up with the help of the Institute for the Prevention of Child Abuse, encourages members to report suspected cases of child abuse and urges parents to seek help if they fear they are losing their ability to cope at home.

In Manitoba, a special task force in December 1982 completed revision of the 1976 provincial guidelines for handling child abuse cases. The updated version set out guidelines for dealing with sexual abuse, a

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

subject which had not been included in the earlier guidelines of that province. The next year, the provincial child abuse coordinator noted that reports of sexual abuse were increasing more dramatically than those of emotional or physical cruelty. The Report of the Advisory Committee on Child Abuse recommended in April 1987 that the province spend an extra $6 million annually to help the child welfare system cope with the increasing caseload. Since 1985, a tripartite agreement has governed child welfare for native people in Manitoba, but native agencies claim that the federal government (Indian Affairs) will not negotiate acceptable funding for child abuse programs.

The respective rights of the child, the family and the state are still controversial. Alberta's *Child Welfare Act*, which went into effect in July 1985, calls for family rights and child rights to be equal. However, in British Columbia, some have argued that the *Family and Child Services Act* gives excessive power to the state to protect the child but insufficient safeguards for the family. A 1988 study investigating the role of the Alberta Children's Guardian Office concluded that the Office works too closely with the provincial government to be "a true voice for children and a challenger of the system."

The storing and dissemination of information on child abusers continue to be of concern. For example, since the well-publicized case of child molester Robert Noyes, B.C. school boards are attempting to find a more effective way of preventing convicted child molesters from working in the school system. As well, in 1985, Alberta established a "clearing house" to co-ordinate child abuse information, giving the overall responsibility to the province's Children's Guardian. Since a known child abuser killed her own child after moving from Alberta to Manitoba, authorities are now also calling for more sharing of child abuse information among provinces.

A 1989 study co-sponsored by the Northwest Territories Native Women's Association and the Social Services Department concluded that in certain communities 80% of girls under the age of 8 and 50% of boys of the same age are sexually abused. This conclusion came from interviews

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with elders, leaders, health and social service officials, victims of sexual abuse and offenders in Western Arctic communities.

Stories of widespread physical, sexual, and emotional abuse have come recently from native people who were students in residential schools run by religious denominations in Canada before the 1960s. Over a 100-year period, thousands of Indian children in Canada were educated at such schools, which were financed by the federal government and operated under the *Indian Act*.

In March 1991, the Canadian Conference of Catholic Bishops issued a public apology to native people who had been abused in the residential schools run by the Catholic Church. Prior to the 1960s, the Catholic Church ran 58 of the 80 residential schools across Canada; the remainder were operated by the Presbyterian, Anglican and United Churches. Schools were located far from reserves and disallowed the use of Indian languages and customs, in what is widely held to have been a deliberate attempt to assimilate native youth into white, Christian culture.

A national native conference on the legacy of native residential schools was held in Vancouver in June 1991. The grand chief of the Assembly of First Nations, Ovide Mercredi, told the 300 delegates in attendance that in their schools the churches had been implementing and applying a federal policy, and therefore bear a secondary responsibility for suffering endured by native children. He called on the federal government to enact legislation apologizing for the treatment of native children at the schools and compensating those wounded "by abuses they have experienced at the residential schools."

In Newfoundland, child abuse became a contentious issue in 1989, when several priests were convicted of sexually abusing boys. In April 1989 a royal commission was appointed to conduct a public inquiry into the response of police and justice and child welfare authorities to complaints made 14 years ago about child abuse at Mount Cashel boys' home.

Several provinces, including Quebec, British Columbia and Ontario are providing financial compensation to victims of sexual abuse, either as a lump sum payment or a monthly benefit. The money is designed to help victims of crime readapt to work or start a new life. In 1990, a

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

report by the Quebec Social Affairs Council revealed that the province of Quebec places ten times more children in institutions or foster homes than does the province of Ontario. The Council recommended that neglectful parents should be given more parent-support services, and that children should not be removed from the family unless their parents sexually or physically abuse them.

Meanwhile, a backlash is developing against the credibility of sexually abused children and child abuse workers and the reliability of child abuse registries. This may be partly because lack of money and staff to investigate reported cases of child abuse is becoming serious in many provinces. As expected, after Bill C-15 was passed by the federal government in June 1987, there was an increase in reporting and prosecutions, augmenting the need for more provincial funding and increasing the concerns about the credibility of child witnesses.

I. Federal Initiatives

In 1978, the federal government established a Child Abuse Information Program which was later subsumed by the National Clearinghouse on Family Violence located in the Department of National Health and Welfare. With respect to child abuse, the primary work of the clearinghouse is information dissemination and consultation.

In June 1986, the Minister of Justice and the Minister of Health and Welfare announced the need for federal government leadership in a concerted effort on behalf of abused children. The federal government allocated $20 million over five years in aid of inter-departmental and inter-governmental co-ordination, research and public information programs and initiated new legislation on child abuse. The RCMP also set up a missing child's registry to help locate missing children and to determine the role of sexual abuse in causing children to run away. The federal government also appointed a special advisor to the Minister of National Health and Welfare on child sexual abuse educational programs.

In June 1988 the federal government announced that it would spend $40 million over the next four years on programs designed to reduce family violence. More than half of the money would be spent on creating

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

new shelters for battered women and their children, while the rest would be allocated to research, counselling programs, education, and demonstration projects.

In March 1990, the federal government contributed $750,000 over three years to fund a national program for monitoring injuries to children. Ten hospitals will be compiling information about the nature and circumstances of children's injuries; the data will be analyzed by the federal Department of Health and Welfare.

In June 1990, the federal advisor on child sexual abuse, Rix Rogers, presented his report, *Reaching for Solutions,* to Health and Welfare Minister Perrin Beatty. The report, based on across-Canada consultations that took place over a two and a half year period, called for a comprehensive, coordinated program to tackle the pervasive problem of sexual abuse of children. According to Mr. Rogers, there had been a 500 percent rise in child sexual abuse cases in the past five years, because of increased reporting of the incidents. *Reaching for Solutions* made 74 recommendations. Among other things, the federal government was urged to:

- designate a senior cabinet minister responsible for promoting and protecting the interests of children;
- establish a federal children's bureau with a mandate to deal with such issues as child abuse, poverty, day care, prostitution, pornography and children's rights and to coordinate the activities of the 75 government departments across Canada involved in combatting child sexual abuse;
- establish an aboriginal advisory expert committee to develop a plan to address child sexual abuse and related issues in native communities;
- enter into cost-sharing arrangements with the provinces to finance child sexual abuse programs;
- conduct widespread public legal education and information initiatives on the sexual abuse of children;
- set up task forces to combat child abuse in remote and rural communities; and
- amend legislation so that children under twelve testifying in sexual assault trials may be accompanied to the witness stand by an adult.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mr. Rogers asked the federal government to respond to his report within six months. The Minister of Health and Welfare, Perrin Beatty, was appointed as Children's Minister in October 1990, when a Children's Bureau was created. The federal government has also indicated that it will act on elements of over 90% of the recommendations that come under the federal jurisdiction.

On 20 February 1991, the federal government announced that it was contributing $136 million over four years toward efforts to eliminate family violence from our society. Activities aimed at the elimination of child abuse come under the government's family violence initiative. Over the four year period, a number of programs and projects are planned to heighten public awareness of the prevalence of child abuse, facilitate the development of effective prevention strategies, enhance the expertise of front-line workers, and improve the exchange of information and responses to and remedies for child abuse victims, their families and the offenders.

It is expected that the federal government will announce new programs for children in the early part of 1992. Health and Welfare Minister Benoît Bouchard recently stated that the federal strategy for children will include new measures to respond to child poverty, child abuse and the need for child care. The Minister indicated that the general public has shifted priority from the need for child care to concern about the incidence of child sexual abuse and violence in contemporary society. Consequently, it is expected that these issues will receive special attention in the upcoming strategy.

PARLIAMENTARY ACTION

A. 1974-76: Report of House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs

This Standing Committee studied "appropriate measures for the prevention, identification and treatment of child abuse and neglect." Its 1976 report, *Child Abuse and Neglect*, contained 15 recommendations including further consideration of section 43 of the Criminal Code and the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

use of central registries at the provincial rather than the federal level. The Committee also recommended amending the *Canada Evidence Act* to permit a spouse to give evidence in criminal cases. As there are mandatory reporting requirements in the provinces, the Committee felt it was unnecessary to provide for them in the Criminal Code.

B. 1978-79: Study by House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs

Late in 1978 the subject matter of a Children's Bill of Rights was referred to this Committee. Child abuse was among the topics discussed at the hearings. No report was issued as Parliament was dissolved for the 1979 election.

C. 1977-80: Report of the Standing Senate Committee on Health, Welfare and Science

The Senate approved, in March 1977, a study on "such experiences in prenatal life and early childhood as may cause personality disorders or criminal behaviour in later life." A section on child abuse was included in the report entitled *Child at Risk*. In addition, the Committee recommended a review of all the offences in the Criminal Code that are relevant to child abuse, including section 43. The Committee also recommended continued federal support of the national child abuse studies undertaken by the Department of National Health and Welfare as well as provincial, territorial and municipal support for local child abuse and crises information centres. Finally, the Committee recommended a variety of support services to assist parents and/or children identified as being at risk.

D. 1981: Report of the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs

In 1979 the Canadian government established the Canadian Commission for the International Year of the Child. At the end of its mandate this Commission presented the *National Agenda for Action*, which contained numerous recommendations including "that section 43 of the

RECYCLED/RECYCLÉ

Criminal Code be immediately examined in depth by the Minister of Justice with the object of eliminating discrimination against children." There was also a recommendation that "the federal government enact legislation to protect children against all forms of sexual exploitation." Subsequently, the House of Commons Committee considered the recommendations and called in witnesses to comment upon priority areas. Its report, tabled 7 July 1981, stated that "the official sanctioning of such physical punishment of children is a major contributing factor to the very serious problem of child abuse in Canada." Thus, the Standing Committee recommended that section 43 of the Criminal Code be repealed immediately.

E. 1982: Bill C-53 - An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons

Clause 31 of Bill C-53 would have amended the *Canada Evidence Act* so that a spouse would be compelled to give evidence against the other spouse in the case of child abuse. The new provision was broader than previous recommendations since a spouse would be compelled whenever a child was a victim, not only in the case of his or her own offspring. Clause 6 would have amended sections 166, 167 and 168 of the Criminal Code by adding new sexual offences. Protection was to be provided to young males as well as to young females. The types of conduct included in legislation were to be expanded to include more than sexual intercourse. Moreover, the penalties would have been more onerous if a parent or guardian were involved. Finally, a new provision was added, section 168.2 which prohibited child pornography. On 28 July 1982, the Justice Committee concluded consideration of Bill C-53, without dealing with the sexual misconduct and child pornography provisions.

F. 1982: Bill C-127 - An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person

On 27 October 1982, Parliament passed Bill C-127, which enacted the substance of Bill C-53, with some modification of the sexual assault provisions and without the provisions dealing with sexual misconduct and child pornography.

G. 1986: Bill C-113 and Bill C-15 - An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act

On 10 June 1986, Bill C-113 was given first reading. This legislation was an attempt to combat sexual abuse of children by introducing tough penalties for sexually touching a child under 14 years of age, for inviting the touch of a young person, for soliciting or procuring the services of a prostitute under 18 or for living off the avails of a juvenile prostitute. The *Canada Evidence Act* would also have been amended to allow children under 14 in certain circumstances to give unsworn evidence without corroboration or by means of videotape. Because of the prorogation of Parliament, this bill died but the substance was reintroduced on 29 October 1986 as Bill C-15 and was given second reading on 4 November 1986. The Legislative Committee for Bill C-15 reported back to the House with several technical amendments on 28 April 1987 and the bill was given Royal Assent on 30 June 1987.

H. 1987: Bill C-54 - An Act to amend the Criminal Code and other acts in consequence thereof

On 4 May 1987, Bill C-54 was given first reading. One section of the bill would have prohibited the depiction or use of persons under the age of 18 in "pornography." The bill died when the 33rd Parliament came to an end on 30 September 1988.

CHRONOLOGY

1891 - Toronto was first Canadian city to establish a Children's Aid Society.

1893 - Ontario passed first *Child Protection Act* in Canada.

1959 - United Nations Declaration of the Rights of the Child.

1965 - British Columbia established first child abuse registry.

1973 - National Ad Hoc Advisory Committee on Child Battering, established by Minister of National Health and Welfare, recommended mandatory - reporting, more funds for

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

preventative services and for research and development and a national coordinating office.

1976 - House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs tabled report *Child Abuse and Neglect*.

1980 - Senate Committee on Health, Welfare and Science tabled report *Child at Risk*.

1981 - Minister of Justice and Minister of National Health and Welfare appointed a committee on sexual offences against children and youth to report within two years.

1984 - Report of Committee on Sexual Offences Against Children (Badgley Report) made public.

June 1986 - Federal government introduced Bill C-113 to combat the sexual abuse of children and to allow uncorroborated evidence by children in court.

October 1986 - The government reintroduced legislation on the sexual abuse of children under Bill C-15.

May 1987 - The government introduced Bill C-54, which would have prohibited the depiction or use of children in "pornography". The bill died when the 33rd Parliament came to an end on 30 September 1988.

June 1987 - Bill C-15 received Royal Assent.

August 1987 - The Minister of Health and Welfare appointed Rix Rogers as special advisor on child sexual abuse.

November 1989 - The United Nations adopted the first Convention on the Rights of the Child.

June 1990 - Rix Rogers, Special Advisor on Child Sexual Abuse, presented his report *Reaching for Solutions* to the Minister of Health and Welfare.

October 1990 - The federal government appointed a Children's Minister and created a Children's Bureau. The Minister responsible for children, Benoît Bouchard, is the current Minister of Health and Welfare. The Bureau will coordinate the activities of various government departments involved in policy-making and programming related to children.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Badgley, Robin (Chairperson). *Sexual Offences Against Children.* Report of the Committee on Sexual Offences Against Children and Youth, Ottawa, 1984.

Bessner, Ronda. "The Competency of the Child Witness: A Critical Analysis of Bill C-15." *Criminal Law Quarterly,* Vol. 31, Sept. 1989, p. 481-512.

Canada, Health and Welfare. *Outline of Key Legislative Issues Relating to Child Abuse.* Ottawa, February 1980.

Canada, Health and Welfare. *Child Protection in Canada.* Ottawa, February 1981.

Canada, House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. *Child Abuse and Neglect.* July 1974.

Canada, Standing Senate Committee on Health, Welfare and Science. *Child At Risk.* 1980.

Cook, Joanne Valiant and Ron Tyler Bowles (eds.). *Child Abuse: Commission and Omission.* Butterworths, Toronto, 1980.

Eekelaar, John M. and Sanford N. Katz (eds.). *Family Violence: An International and Interdisciplinary Study.* Butterworths, Toronto, 1978. See Part Four, "Societal Responses to Violence Against Children," for several Canadian articles.

Ennew, Judith. *The Sexual Exploitation of Children.* Basil Blackwell, Oxford, 1986.

Van Stolk, Mary. *The Battered Child in Canada* (revised edition). McClelland and Stewart, Toronto, 1978.

Yuille, John C. *et al. Child Victims and Witnesses: The Social Science and Legal Literatures.* Department of Justice, Ottawa, 1988.

RECYCLED/RECYCLÉ

Bulletin d'actualité **82-17F**

L'ENFANCE MALTRAITÉE

Patricia Begin
Division des affaires politiques et sociales

Le 4 juin 1982
Révisé le 5 juillet 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-1-82-17-1991-07F

ISBN 0-660-93708-5

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ENFANCE MALTRAITÉE

DÉFINITION DU SUJET

"Qui aime bien châtie bien." C'est grâce à ce vieux proverbe qu'on justifie fréquemment le recours aux châtiments corporels à l'égard des enfants. Une simple fessée ne cause généralement pas de lésions graves, mais au Canada, il existe un nombre appréciable d'enfants qui ont été grièvement blessés ou même qui sont morts par suite de la brutalité de leurs parents ou de leurs tuteurs. De nombreux autres sont victimes d'abus sexuels de la part de parents, de voisins, de dirigeants religieux ou d'enseignants. Parmi les questions que soulève ce problème, trois relèvent de l'intervention fédérale: la modification éventuelle du *Code criminel* , l'utilisation d'un registre fédéral permettant d'identifier les auteurs de mauvais traitements infligés aux enfants et l'insertion dans le *Code criminel* de dispositions obligeant à déclarer les cas suspects.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les droits des enfants

L'histoire confirme le pouvoir des parents. La loi romaine est allée plus loin que tout autre système juridique en confiant la liberté et la vie des enfants à l'autorité paternelle. Dans l'ancien droit romain, le principe appelé *patria potestas* accordait au père le droit d'abandonner son enfant ou de le mettre à mort. Au Moyen Âge, le droit anglais a adopté un nouveau concept, le *parens patria* , suivant lequel le père avait l'obligation d'exercer un rôle de tutelle vis-à-vis des mineurs. Dans l'Angleterre du XVIII[e] siècle, les enfants étaient considérés en *common law* comme un bien personnel. Les parents avaient trois devoirs à l'égard de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

leurs enfants: leur assurer subsistance, protection et éducation; c'est de ces obligations qu'ils tiraient leur autorité.

Ce n'est que depuis un siècle que l'enfance est reconnue comme une période unique de la vie. En Amérique du Nord, la première contestation judiciaire du droit absolu des parents sur leurs enfants a eu lieu à New York en 1870. Un travailleur social, révolté de constater la négligence avec laquelle un enfant était traité, eut recours à une aide juridique et finalement s'adressa à la Société américaine pour la prévention de la cruauté envers les animaux afin d'obtenir justice pour cet enfant. Peu de temps après fut fondée la Société américaine pour la prévention de la cruauté envers les enfants. Vingt ans plus tard, en 1891, naissait à Toronto la première association du genre au Canada, la Société de l'aide à l'enfance.

Depuis cette époque, de nombreuses lois ont été adoptées en Amérique du Nord en vue de protéger les enfants victimes de négligence ou de mauvais traitements. Ces mesures montrent que l'État se préoccupe du bien-être des enfants et reconnaissent que les parents ne détiennent pas un pouvoir absolu sur leurs rejetons. Graduellement, on en est venu à considérer que l'enfant est un citoyen de plein droit et que l'État a l'obligation de l'aider, en tant que mineur, à exercer ses droits. Ainsi, ces dernières années, est apparue la nécessité d'élaborer une charte des droits des enfants. L'époque du pouvoir incontesté du père romain est bien révolue.

B. Le dépistage précoce des enfants maltraités

Les premiers indices permettant de déterminer que des enfants étaient maltraités ont été découverts au début du siècle par des radiologistes qui, en examinant des radiographies d'enfants, ont observé des traces de fractures anciennes. En 1946, un Américain, le Dr John Caffey, a publié un article fondamental sur les fractures multiples des os longs de jeunes enfants qui souffraient d'une hémorragie cérébrale. Il a émis la théorie que ces blessures n'étaient pas accidentelles, mais étaient causées par des mauvais traitements. Plus tard, le Dr C. Henry

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kempe, de l'École de médecine du Colorado, a commencé à s'inquiéter du grand nombre d'enfants souffrant de blessures mystérieuses qui ne semblaient pas causées par des accidents non observés ou non signalés. Effectuant une enquête dans les hôpitaux, Kempe a découvert 250 à 300 cas d'enfants maltraités par million de personnes; il a alors inventé l'expression "syndrome de l'enfant maltraité" pour décrire ses constatations.

La vague d'indignation qui a déferlé sur les États-Unis à ce sujet vers la fin des années 50 et dans les années 60 a mené à l'adoption de lois obligeant les médecins et autres spécialistes à avertir les autorités des mauvais traitements infligés aux enfants; dès 1968, les 50 États américains disposaient d'une telle législation. En outre, grâce à la loi intitulée *Child Abuse Prevention and Treatment Act* adoptée en 1974, le gouvernement américain a créé le *National Center on Child Abuse and Neglect* , institution qui subventionne les États et les organismes pour leur permettre de mettre en place des programmes de recherche et de lutte contre les mauvais traitements infligés aux enfants. Plus récemment, des chercheurs américains se sont penchés sur les liens qui existent entre l'enfance maltraitée, d'une part, et la délinquance, la prostitution chez les adolescents et la violence faite aux femmes, d'autre part.

Au Canada, ce n'est qu'à partir de la fin des années 60 qu'on s'est intéressé à ce problème. À cette époque, plusieurs provinces ont commencé à prendre des mesures en vue d'établir des registres provinciaux et ont adopté des lois obligeant à déclarer les cas d'enfants maltraités. La question a été à l'ordre du jour de diverses assemblées annuelles d'associations et d'organismes nationaux. Entre-temps, le gouvernement fédéral a tenu des consultations avec les provinces et financé des projets de recherche et des expériences.

C. Définition

L'enfance maltraitée est un vocable générique qui recouvre plusieurs types de mauvais traitements infligés aux enfants par leurs parents ou leurs tuteurs. On en distingue trois principaux: les sévices

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

corporels proprement dits, dont sont victimes les enfants battus; la négligence, qui comporte généralement la privation de nourriture ou d'eau ou le manque d'hygiène et qui entraîne souvent des problèmes de développement chez l'enfant; et enfin, les abus sexuels, qui comprennent l'exploitation des jeunes à des fins pornographiques, l'inceste, la brutalité sexuelle, le viol ou la pédophilie.

Les anciennes définitions de l'enfance maltraitée insistaient davantage sur l'aspect physique du problème. Les définitions actuelles sont plus larges et comprennent les sévices d'ordre sexuel, domaine qu'on commence à peine à découvrir. Une bonne définition type est celle que nous fournit la loi américaine de 1974 intitulée *Child Abuse Prevention and Treatment Act* :

> Les blessures physiques ou morales, les abus sexuels, la négligence ou les mauvais traitements infligés à un enfant de moins de 18 ans par une personne responsable de son bien-être, dans des circonstances qui indiquent que la santé ou le bien-être de cet enfant est atteint ou menacé (traduction).

On constatera toutefois l'absence d'une définition normalisée de cette notion au Canada. En effet, chaque province précise dans sa loi divers types de blessures ainsi que l'âge de l'enfant, ce qui entraîne autant d'interprétations différentes de ce qui constitue un "mauvais traitement". Cette situation ne favorise pas l'établissement d'un système national de dépistage. Par ailleurs, on n'a pas encore défini, ni au Canada ni aux États Unis, ce qui constitue un abus psychologique.

D. Envergure du problème

Étant donné le grand nombre de cas d'enfants maltraités qui ne sont pas déclarés, il est très difficile d'évaluer l'envergure du problème. La plupart des provinces disposent de registres à cet égard, mais si l'on en croit les personnes chargées de la protection de l'enfance et les études sur les victimes, ces registres ne font état que d'une faible partie des cas. Cependant, le nombre de cas signalés augmente considérablement d'année en année à l'échelle du pays.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Les agressions sexuelles sont l'un des types de mauvais traitements infligés aux enfants qui sont le moins signalés. Le rapport Badgley sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants (1984) présente les chiffres les plus élevés au sujet de l'enfance maltraitée, bien qu'il porte uniquement sur les agressions sexuelles. Fondée sur un échantillon national d'adultes canadiens (plutôt que sur les cas d'enfants maltraités signalés aux services policiers ou aux organismes concernés), l'étude révèle que, à un certain moment dans leur vie, une femme sur deux et un homme sur trois ont été victimes d'actes sexuels non désirés. Les quatre cinquièmes des incidents sont survenus durant l'enfance ou la jeunesse de la victime. Les agressions sexuelles se produisent surtout l'après-midi, au domicile de la victime ou de l'agresseur, et les filles en sont plus souvent victimes que les garçons. En particulier, les filles âgées de 14 et 15 ans sont victimes d'agressions sexuelles non déclarées de la part de leurs pères et beaux-pères.

Le taux élevé d'agressions sexuelles dont fait état le rapport Badgley tient en partie à ce que ses auteurs ont donné à cette expression une définition plus large que celle retenue dans le cadre d'autres chercheurs. Le rapport est toutefois fondé sur un échantillon représentatif de Canadiens et sur les rapports des services policiers, des hôpitaux et des organismes chargés du bien-être des enfants. À l'instar de nombreuses autres études, il estime que les registres sur l'enfance maltraitée présentent un tableau trompeur de l'envergure du problème, étant donné que les délits sexuels graves sont moins susceptibles d'être signalés aux responsables des registres que les autres formes de mauvais traitements infligés aux enfants.

Les agressions sexuelles dans les garderies, les écoles et les églises posent actuellement un problème dans certaines régions du pays. Dans le cadre de cours de sécurité, on enseigne maintenant aux élèves comment se défendre contre des tentatives d'agressions sexuelles à la maison ou de la part d'amis, de parents ou d'étrangers. Les conseils scolaires tentent de dépister les agresseurs possibles parmi les enseignants qu'ils recrutent. En dépit de la controverse que soulèvent les agressions d'enfants dans les garderies, une étude américaine réalisée en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1988 a permis de constater que les enfants inscrits dans des garderies agréées sont moins exposés aux abus sexuels que ceux qui restent au foyer.

Si l'on ignore l'incidence véritable des mauvais traitements que subissent les enfants, on s'entend généralement pour dire que l'enfant maltraité est susceptible de devenir un parent violent. La violence engendre la violence, c'est bien connu. Par conséquent, les chercheurs se penchent maintenant sur les liens qui existent entre l'enfance maltraitée et la délinquance juvénile, la prostitution chez les adolescents et la violence faite aux femmes.

La Canadian Children's Foundation a établi une ligne téléphonique gratuite pour les enfants et les adolescents victimes d'agression qui veulent se confier à quelqu'un. Le service anonyme et confidentiel, semblable à la "Child Line" britannique, est en place depuis le début de 1989. Au cours du premier mois, le service a reçu près de 550 appels d'enfants qui se disaient victimes d'agression sexuelle.

Bien qu'on soutienne que le nombre de cas d'agression sexuelle a augmenté de façon radicale ces dernières années, des chercheurs de l'Hôpital pour enfants de l'est de l'Ontario, à Ottawa, ont conclu que ce nombre est demeuré constant depuis les années 40. En effet, une analyse des données tirées de 17 études nord-américaines effectuées au cours des années 40, 70 et 80 permet de conclure qu'environ 12 p. 100 des filles ont été agressées sexuellement des années 40 à nos jours.

En mai 1991, Statistique Canada a diffusé son premier rapport national sur les cas de mort violente chez les enfants au Canada. Le rapport a révélé que ce sont le plus souvent les parents et d'autres membres de la famille, plutôt que des étrangers, qui tuent des enfants et que les enfants qui courent le plus grand risque d'être tués sont ceux de moins de cinq ans.

De 1980 à 1989, 542 enfants de moins de douze ans ont été tués au pays. De ce nombre, 76 p. 100 ont été tués par des membres de leur famille. Deux fois sur trois, ce sont les parents qui ont été accusées d'avoir tué leur enfant. Dans un tiers des cas, il s'agissait de la mère et dans un autre tiers, du père. Dans 3 p. 100 des cas, il s'agissait des parents nourriciers ou des beaux-parents et dans 7 p. 100 des cas, d'autres membres de la famille. Près d'un tiers de tous les enfants tués au Canada au cours des années 80 avaient moins d'un an, et 70 p. 100 des victimes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'infanticides avaient moins de cinq ans. Les femmes ont été accusées de 38 p. 100 des meurtres d'enfants; 12 p. 100 de ces femmes avaient moins de 18 ans et près de la moitié avaient moins de 25 ans. Le rapport signale que les femmes qui tuent des enfants sont souvent elles-mêmes pratiquement encore des enfants. Au cours de la décennie en question, le risque d'être victime de meurtre était légèrement plus élevé chez les garçons que chez les filles; les garçons représentaient 53 p. 100 des victimes de meurtres d'enfants et les filles, 47 p. 100.

Outre le meurtre, le rapport s'est penché sur d'autres crimes avec violence commis contre des enfants. Se servant des données provenant de sept services de police un peu partout au Canada, les auteurs du rapport constatent que les agressions sexuelles constituent la moitié des crimes avec violence autres que des homocides. Quatre-vingt dix-huit pour cent des personnes accusées d'agressions sexuelles contre des enfants étaient des hommes. Dans 81 p. 100 des cas d'agression sexuelle, l'enfant connaissait l'accusé et pratiquement deux fois plus de filles que de garçons ont été victimes d'agressions sexuelles.

E. Le rôle du gouvernement fédéral

Bien que le dépistage des mauvais traitements et les services assurés auprès des enfants qui en sont les victimes soient régis par les lois provinciales, le rôle du gouvernement fédéral se manifeste dans le *Code criminel* , les accords de partage des coûts de certains services de santé et de bien-être social et l'octroi de subventions destinées à la recherche. Comme les biens et les droits civils sont du ressort des provinces, celles-ci ont adopté des lois visant à protéger les enfants d'un certain âge en se donnant le pouvoir d'intervenir si les enfants semblent être négligés ou avoir besoin de protection selon les critères de la loi.

En vertu de ses pouvoirs constitutionnels, le gouvernement fédéral a promulgué le *Code criminel* , qui contient certaines dispositions concernant l'enfance maltraitée ou négligée. Il prévoit les règles régissant l'emploi de la force en tant que méthode de discipline (articles 26 et 43); les peines relatives aux infractions d'ordre sexuel contre les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enfants (articles 151, 152, 153 et 170); les peines dont est passible toute personne qui met en danger les moeurs d'un enfant ou rend une demeure impropre à sa présence (article 172); le devoir d'un parent ou d'un tuteur de fournir les choses nécessaires à l'existence et les peines consécutives au non-accomplissement de cette obligation (article 215); ainsi que les peines relatives à l'abandon ou à l'exposition d'un enfant de moins de dixans de manière que la vie de cet enfant soit effectivement mise en danger ou exposée à l'être, ou que sa santé soit effectivement compromise de façon permanente ou exposée à l'être (article 218).

Une des questions les plus controversées dans l'étude de l'enfance maltraitée a trait à l'article 43 du *Code criminel* , que voici:

> Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force n'dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances.

L'article 43 visait au départ à protéger l'enfant contre la force excessive et non pas à sanctionner le châtiment corporel administré par les parents. En effet, en *common law* , les parents avaient la mainmise totale sur leurs enfants; l'article 43 visait en quelque sorte à restreindre leur pouvoir.

Les critiques de l'article 43 pensent que cette disposition sanctionne, du point de vue juridique, le droit des parents d'agresser impunément leurs enfants. D'autres personnes estiment que la suppression de cet article ferait perdre aux parents la protection dont ils disposent actuellement contre des poursuites criminelles s'ils utilisent la force pour discipliner leurs enfants. En outre, il serait plus facile d'accuser les enseignants d'agression. Le problème tient à la définition de "force raisonnable", dont l'interprétation peut être fort différente selon les individus. En effet, lorsqu'ils sont interrogés, les parents d'enfants maltraités considèrent habituellement que leurs actes, quoique violents, s'inscrivent dans le prolongement des pratiques disciplinaires normales que doivent appliquer les parents. L'emploi de la force ou d'autres mesures ne sont pas, à leurs yeux, des manifestations de sadisme, mais des méthodes acceptables d'éducation de leurs enfants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le débat se poursuit au sujet du maintien ou de la suppression de l'article 43. En 1976, le Comité de la santé, du bien-être social et des affaires sociales de la Chambre des communes a proposé qu'on procède à un examen plus approfondi de cet article, car il n'était pas prêt à en recommander l'abrogation sans que la question ait fait l'objet d'une nouvelle étude. En 1981, ce comité s'est prononcé en faveur de l'abrogation immédiate, mais aucune mesure gouvernementale n'a été annoncée.

En 1985, plusieurs auteurs de mauvais traitements à l'égard d'enfants ont été acquittés ou les poursuites intentées contre eux abandonnées en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* . Ceux et celles qui se préoccupent du sort des enfants craignaient que la Charte vienne en fait à gruger la protection juridique accordée aux jeunes si elle servait à garantir les droits des auteurs de services à l'égard d'enfants. Par ailleurs, le débat se poursuivait sur la recevabilité du témoignage d'un enfant par un tribunal appelé à juger une personne accusée de mauvais traitements. Aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada* et du *Code criminel* , les enfants ne pouvaient témoigner sous serment devant les tribunaux à moins qu'on puisse prouver qu'ils comprenaient la nature et la signification d'un serment. Selon certains travailleurs sociaux, cette prudence excessive à l'égard des témoignages des enfants rendait ceux-ci plus vulnérables à l'exploitation. Une étude effectuée à cette époque révélait que des accusations étaient portées dans seulement 45 p. 100 des cas où un enfant avait signalé une agression sexuelle. En réponse à cette situation, le rapport Badgley recommandait l'élimination des dispositions relatives aux témoignages d'enfants et à leur corroboration.

F. L'obligation de déclarer les cas d'enfants maltraités

L'obligation de déclarer les cas d'enfants maltraités a constitué l'une des principales réactions d'ordre législatif à la campagne publicitaire déclenchée par les recherches médicales américaines sur l'enfance maltraitée au début des années 60. Tous les adultes qui estiment ou soupçonnent qu'un enfant a besoin de protection sont tenus de le signaler aux autorités. Dans certaines provinces, les professionnels qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont en contact avec les enfants ont l'obligation expresse de le faire. En Ontario, par exemple, les enseignants, les agents de police, les médecins et les infirmières doivent déclarer les cas d'enfants qu'ils soupçonnent d'être maltraités, sous peine d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 $.

Il y a lieu de noter toutefois que cette obligation ne constitue qu'une première étape vers une solution au problème de l'enfance maltraitée. Les organismes compétents doivent disposer de ressources et de pouvoirs suffisants pour être en mesure de donner suite aux rapports qui leur sont présentés, à défaut de quoi le tort fait aux enfants pourrait être aggravé et on risquerait décourager ceux qui cherchent à déclarer les cas problèmes. Par conséquent, l'obligation de déclarer les cas d'enfants maltraités doit être considérée uniquement comme un élément du système de protection des enfants.

À l'heure actuelle, des dispositions à prendre à cet égard ont été promulguées dans les provinces et les territoires et ceux qui y contreviennent sont passibles de diverses peines. Les lois relatives au bien-être des enfants de onze provinces et territoires (seuls les Territoires du Nord-Ouest sont exclus) contiennent des dispositions exigeant que les enfants qui ont manifestement besoin de protection soient signalés à l'autorité gouvernementale chargée du bien-être de l'enfance. Les lois de l'Ontario et du Manitoba font une obligation spéciale aux professionnels de déclarer les cas qui sont portés à leur connaissance: "Toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions professionnelles ou officielles, a des motifs raisonnables de croire qu'un enfant a été maltraité doit le déclarer". Au Québec, la loi est similaire. Comme le dit un rapport de Santé et Bien-être social Canada, il y a une différence entre "être informé", "soupçonner" et "croire" qu'un enfant a besoin de protection. Dans ce dernier cas, l'auteur éventuel de la déclaration doit exercer un jugement, ce qui n'est pas requis dans les deux premiers cas et pourrait fort bien empêcher un professionnel de faire une déclaration ou l'amener à la différer.

Lorsqu'on discute du rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'enfance maltraitée, la question se pose de savoir s'il y a lieu

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'inclure dans le *Code criminel* une disposition sur l'obligation de déclarer les cas suspects. Ceux qui sont en faveur de cette thèse avancent qu'une telle disposition permettrait d'uniformiser les modalités de déclaration en précisant, par exemple, quels faits sont à signaler (définition de l'enfance maltraitée), qui est tenu de le faire, à qui il faut s'adresser et la façon de se protéger contre d'éventuelles poursuites judiciaires. Ils estiment en outre que si le *Code criminel* était doté d'une telle disposition, la non-déclaration de cas d'enfants maltraités constituerait une infraction criminelle et amènerait les gens à prendre cette responsabilité au sérieux. Les tenants du statu quo, c'est-à-dire le maintien de la compétence provinciale à cet égard, invoquent plusieurs motifs, notamment la question fondamentale de savoir si le Parlement du Canada a le pouvoir constitutionnel de légiférer dans ce domaine. En deuxième lieu, une telle disposition pourrait entraîner un accroissement de la paperasse ainsi que des retards; puisque les autorités fédérales ne disposent pas de moyens suffisants pour donner suite aux déclarations des cas problèmes, elles devraient s'en remettre pour cela aux fonctionnaires provinciaux. Il n'est pas évident qu'un tel système serait efficace. Enfin, on doute que des mesures législatives plus sévères inciteraient davantage le public et les professionnels à déclarer un plus grand nombre de cas. En effet, on est presque certain que, le plus souvent, les cas problèmes ne sont pas signalés parce que les gens ne savent pas comment procéder ni à qui s'adresser et qu'ils ignorent les conséquences qu'aurait leur geste.

La question de savoir s'il fallait insérer dans le *Code criminel* des dispositions relatives à l'obligation de déclarer les cas problèmes a été étudiée en 1974-1976 par le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales de la Chambre des communes. Dans son rapport, le Comité a conclu que du moment que des dispositions à cet égard existaient dans les lois provinciales et territoriales, la modification du Code criminel n'était pas recommandée. Pour la première fois au Canada, en juin 1983, un médecin de Toronto a été accusé de n'avoir pas déclaré un cas probable de mauvais traitements infligés à un enfant; par la suite, il a toutefois été acquitté. Depuis l'adoption par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ontario, en 1978, d'une loi concernant l'obligation de signaler les cas d'agression d'enfants, seulement quatre accusations ont été portées pour infraction à cette loi. Il y a des psychiatres dans cette province qui croient que certains agresseurs qui désirent mettre un terme à leur comportement évitent de consulter des médecins parce que ceux-ci doivent les déclarer aux autorités. On a proposé que le bureau du procureur de la Couronne ne divulgue pas le nom de ces personnes et qu'aucune procédure judiciaire ne soit intentée tant qu'elles suivent un traitement.

G. Les registres centraux

Si la loi oblige quiconque à déclarer les cas suspects de mauvais traitements infligés à des enfants, ces déclarations doivent être consignées quelque part. Dans huit provinces, elles sont conservées dans un registre central; seuls le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon ne disposent pas d'un tel registre. L'Alberta, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Québec tiennent des registres centraux parce que la loi les y oblige. En Colombie-Britannique, en Saskatchewan et à Terre-Neuve, les autorités chargées du bien-être de l'enfance en ont établi un à la suite d'une décision administrative. Au Manitoba, selon le règlement d'application du *Manitoba Child Welfare Act*, le directeur provincial du Bien-être de l'enfance doit tenir des dossiers confidentiels sur tous les cas d'enfants maltraités.

Une étude faite en 1981 par Santé et Bien-être social Canada fournit quatre raisons principales pour justifier l'existence des registres centraux. Ces registres permettent: 1) de recueillir des statistiques d'ensemble concernant la nature et l'ampleur du problème, ce qui aide les gouvernements à établir des plans et des programmes efficaces; 2) de fournir aux travailleurs sociaux chargés de la protection de l'enfance des renseignements provenant de bureaux de protection d'autres localités ou d'autres provinces si un cas leur a déjà été signalé; 3) de faciliter les recherches sur la protection de l'enfance en mettant à la disposition de chercheurs sérieux des données de base à ce sujet; 4) d'aider à déceler les cas d'enfants maltraités ou négligés en permettant à certains professionnels de consulter, dans certaines limites, les dossiers du registre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'utilisation d'un registre soulève certaines questions d'ordre général, notamment la nature de l'information à conserver (un dossier d'enfant maltraité doit-il être conservé au registre lorsque le cas est signalé ou lorsqu'on dispose de preuves?), le temps de conservation d'un dossier et l'accès au registre. Les provinces n'ont pas de règles uniformes à ce sujet, et les renseignements dont on dispose varient donc considérablement.

À cause de ce manque d'uniformité, il a été proposé d'établir un registre fédéral et de prévoir des règles de déclaration uniformes. Ce registre aiderait les autorités des provinces à vérifier si une famille qui inflige des mauvais traitements à ses enfants a déjà été signalée dans d'autres provinces.

De 1974 à 1976, le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales a étudié la possibilité d'établir un registre fédéral et a recueilli des opinions divergentes. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a expliqué que c'est aux provinces qu'il incombe d'offrir des services aux enfants et à leur famille, et que la compilation d'une liste de noms au niveau fédéral ne servirait à rien. En revanche, d'autres croient qu'il serait souhaitable que le gouvernement fédéral joue un rôle dans la mise sur pied d'un registre national qui protégerait non seulement les enfants en cause, mais aussi les personnes soupçonnées d'infliger des mauvais traitements. Après avoir étudié les témoignages, le comité a recommandé: "De mettre sur pied des registres centraux dans les provinces. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'avoir un registre fédéral". Cette décision est dans le droit fil de l'explication donnée pour justifier l'application des lois provinciales au domaine de l'enfance maltraitée: comme aucun ministère fédéral n'est directement chargé de mettre en place des programmes dans ce domaine, les renseignements du registre fédéral ne feraient que reproduire ceux des provinces. En ce qui concerne un service fédéral permanent auquel les cas d'abus seraient signalés directement, les propositions en ce sens sont tout aussi mal fondées, puisque le gouvernement fédéral n'assure aucun service social direct: si une plainte était adressée au bureau fédéral, celui-ci devrait communiquer avec les autorités provinciales pour faire enquête, et ce délai ne ferait que compliquer le règlement d'une plainte.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Publié en 1984, le rapport Badgley sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants a qualifié de tout à fait inefficaces les registres provinciaux. Selon le rapport, de nombreux cas connus des policiers, des hôpitaux et des organismes voués à la protection de l'enfance n'étaient jamais consignés dans les registres, notamment ceux qui concernaient les délits sexuels très graves. Les auteurs du rapport estimaient qu'il valait mieux abandonner les registres, à moins de les modifier de manière qu'ils constituent un outil plus efficace pour protéger les enfants. Ils recommandaient, entre autres, la modification du *Code criminel* pour que le témoignage des enfants puisse être considéré comme preuve incriminante, l'imposition de peines plus sévères pour les personnes supposées digne de confiance qui se livrent à des attouchements sexuels sur une personne de moins de 18 ans et l'adoption de lois plus rigoureuses en ce qui concerne la prostitution juvénile et l'exploitation d'enfants à des fins pornographiques. Les auteurs préconisaient également la création d'un bureau spécial relevant directement du Bureau du premier ministre et se chargeant de donner suite aux recommandations du rapport.

H. Initiatives des provinces

Au cours de la dernière décennie, plusieurs rapports du gouvernement de l'Ontario ont critiqué les mesures de protection des enfants dans cette province et l'efficacité du registre sur les enfants maltraités. Le nom des auteurs de sévices ne sont pas toujours signalés s'ils sont condamnés pour d'autres délits plus graves. Depuis 1979, des preuves plus rigoureuses sont exigées pour signaler les cas d'enfants maltraités, de sorte que le nombre de cas fluctue considérablement. Le premier centre canadien d'aide aux enfants maltraités a été fondé à Toronto en 1983. On y donne une formation spéciale à des policiers, des médecins, des infirmières, des travailleurs sociaux, des enseignants et des avocats du service de tutelle de la province. Selon une étude menée en 1985, la majorité des enfants qui font des fugues essayaient probablement d'échapper à de mauvais traitements et on pourrait les ajouter à la liste des enfants maltraités. La même année, l'Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario a publié un rapport qui signalait le "grave problème" que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constituent les mauvais traitements physiques et les agressions sexuelles à l'égard des enfants placés dans des familles d'accueil. Le gouvernement de l'Ontario envisagerait d'interdire les punitions corporelles pour les enfants placés dans des familles.

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de l'Ontario, qui prévoyait de nouvelles procédures à l'égard des personnes accusées de maltraiter des enfants, est entrée en vigueur le 1er novembre 1985. Cependant, en mai 1986, cette loi a été déclarée anticonstitutionnelle parce qu'elle offrait aux accusés moins de protection que le *Code criminel* .

En 1987, le Metro Toronto Special Committee on Child Abuse a lancé un programme d'aide aux victimes témoins qui sont des enfants (Child Victim-Witness Support Program), afin de préparer les enfants à témoigner dans des cas d'agression sexuelle. Le programme fait connaître aux enfants ce qu'est un tribunal ainsi que le processus relatif au témoignage et au contre-interrogatoire. Il aide également les enfants dans la salle d'audiences, lorsqu'ils témoignent contre les auteurs présumés de l'infraction. Les représentants du système de justice criminelle et le personnel des organismes de service social, comme les procureurs de la Couronne, les agents de police et les travailleurs de la Société de l'aide à l'enfance, qui n'ont ni le temps ni l'expertise nécessaires pour préparer correctement les enfants à se présenter au tribunal, sont en faveur de ce service. Au cours de ses trois années de fonctionnement, le programme a permis d'aider 500 enfants ayant accepté de témoigner. Par suite des modifications au *Code criminel* présentées dans le projet de loi C-15, les enfants qui ont promis de dire la vérité sont autorisés à témoigner devant le tribunal si le juge détermine qu'ils sont capables de communiquer les faits dans leur témoignage.

Une étude sur le registre de l'enfance maltraitée de l'Ontario, dirigée par M. Nicholas Bala, professeur de droit à l'université Queen's, et publiée en 1988, déplore que l'on n'y distingue pas les personnes accusées des personnes condamnées. Plus de 10 000 noms s'y sont ajoutés depuis 1979, et il est très difficile à toute personne accusée de faire supprimer son nom. Le professeur Bala s'est aussi inquiété de ce que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des témoignages enregistrés sur vidéo étaient probablement utilisés contre des enfants à l'occasion de procès pour mauvais traitements. Le ministre des Services sociaux et communautaires de l'Ontario a annoncé par la suite que le registre serait épuré de façon à ne contenir que les noms de ceux qui ont admis avoir maltraité des enfants ou qui en ont été reconnus coupables.

Reconnaissant que le stress familial à l'origine du mauvais traitement des enfants est attribuable en grande partie à l'instabilité économique, la Fédération du travail de l'Ontario a lancé, en octobre 1990, une campagne dans l'ensemble de la province pour aider ses membres à affronter les exigences du rôle parental au moment où l'économie entre en récession. Le programme d'aide aux employés de la Fédération, mis sur pied avec l'aide de l'Institut pour la prévention de l'enfance maltraitée, encourage les membres à signaler les cas où ils soupçonnent que de mauvais traitements sont infligés à des enfants et incite les parents à demander de l'aide s'ils ont peur de ne plus pouvoir faire face aux exigences familiales.

Au Manitoba, un groupe de travail spécial a terminé en décembre 1982 la révision des directives provinciales de 1976 concernant les enfants maltraités. La nouvelle version comprenait, pour la première fois, des directives sur les cas d'agression sexuelle. L'année suivante, le coordonnateur provincial de l'enfance maltraitée a signalé que les cas déclarés d'agression sexuelle augmentaient plus rapidement que les cas déclarés de cruauté mentale ou physique. Dans son rapport, le Comité consultatif sur l'enfance maltraitée a recommandé en avril 1987 que la province dépense 6 millions de dollars de plus par an pour aider les organismes de protection de l'enfance à faire face à l'aggravation de la situation. Depuis 1985, une entente tripartite régit l'aide à l'enfance pour les autochtones du Manitoba, mais les organismes autochtones soutiennent que le gouvernement fédéral (le ministère des Affaires indiennes) refuse de négocier des modalités acceptables pour le financement de programmes à l'intention des enfants maltraités.

Les droits respectifs des enfants, des familles et de l'État font encore l'objet de controverses. Aux termes de la *Child Welfare Act* de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Alberta, qui est entrée en vigueur en juillet 1985, les droits de la famille et ceux des enfants sont sur un pied d'égalité. Toutefois, en Colombie-Britannique, certains ont allégué que la *Family and Child Services Act* accorde trop de pouvoirs à l'État pour assurer de la protection des enfants, et pas suffisamment de protection à la famille. Selon une étude réalisée en 1988 sur le rôle du *Children's Guardian Office* de l'Alberta, l'organisme collabore trop étroitement avec le gouvernement provincial pour pouvoir "assurer vraiment la défense des enfants et mettre en question le système".

La conservation et la diffusion de renseignements sur les auteurs de sévices sont toujours source d'inquiétudes. Ainsi, depuis l'affaire Robert Noyes, qui a fait l'objet de beaucoup de publicité, les conseils scolaires de la Colombie-Britannique tentent de trouver un moyen plus efficace d'empêcher les agresseurs d'enfants reconnus coupables de travailler en milieu scolaire. De même, en 1985, l'Alberta a créé un bureau central d'information sur les cas de violence envers des enfants, qui relève du service provincial de tutelle des enfants. Depuis qu'une femme dont on savait qu'elle était violente a tué son enfant après avoir déménagé de l'Alberta au Manitoba, les autorités demandent maintenant aussi qu'il y ait plus d'échanges de renseignements entre les provinces au sujet des mauvais traitements infligés aux enfants.

En 1989, une étude cofinancée par l'Association des femmes autochtones et par le Département des services sociaux des Territoires du Nord-Ouest a conclu que dans certaines collectivités, 80 p. 100 des fillettes de moins de huit ans et 50 p. 100 des garçons du même âge sont agressés sexuellement. Ces conclusions découlaient d'entrevues menées avec des aînés, des chefs et des fonctionnaires des services sociaux et de santé ainsi qu'avec des auteurs et des victimes d'agression sexuelle, dans des localités de l'ouest de l'Arctique.

Récemment, des autochtones qui fréquentaient des internats dirigés par des confessions religieuses au Canada avant les années soixante ont fait état de cas répandus de sévices, d'exploitation sexuelle et de violence psychologique dans ces établissements. Sur une période de cent ans, des milliers de jeunes autochtones du Canada ont reçu leur instruction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans ce genre d'internats financés par le gouvernement fédéral et administrés en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

En mars 1991, la Conférence des évêques catholiques du Canada a présenté des excuses publiques aux autochtones qui ont été victimes de mauvais traitements dans les internats administrés par l'Église catholique. Avant les années 60, l'Église catholique dirigeait 58 des 80 internats établis un peu partout au Canada; les autres étaient administrés par les Églises presbytérienne, anglicane et unie. Ces internats se trouvaient loin des réserves. On y interdisait les langues et les coutumes indiennes, et ce, dans une tentative délibérée - ce que la plupart des gens reconnaissent d'ailleurs aujourd'hui - d'assimiler les jeunes autochtones à la culture blanche et chrétienne.

Une conférence nationale autochtone sur le legs des internats pour autochtones s'est tenue à Vancouver en juin 1991. Le grand chef de l'Assemblée des premières nations, M. Ovide Mercredi, a déclaré aux 300 délégués présents que les églises, dans les internats qu'elles administraient, avaient assuré l'application de la politique fédérale et qu'elles devaient par conséquent assumer une responsabilité secondaire pour les souffrances subies par les enfants autochtones. Il a exhorté le gouvernement fédéral à adopter une loi pour s'excuser du traitement infligé aux jeunes autochtones dans ces établissements et indemniser ceux qui en sont restés marqués.

À Terre-Neuve, l'enfance maltraitée est devenue une question controversée en 1989, plusieurs prêtres ayant été reconnus coupables d'avoir agressé sexuellement des garçons. En avril 1989, une Commission royale d'enquête a été créée afin d'examiner la façon dont les services policiers, les autorités judiciaires et les responsables des services d'aide à l'enfance ont réagi aux plaintes formulées il y a 14 ans concernant des agressions sexuelles commises contre de jeunes garçons à l'orphelinat Mount Cashel.

Plusieurs provinces, dont le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario, offrent une indemnisation financière aux victimes d'agression sexuelle, sous la forme d'un montant forfaitaire ou d'une prestation mensuelle. Cet argent vise à aider les victimes à se réadapter

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

au travail ou à refaire leur vie. En 1990, un rapport du Conseil des affaires sociales du Québec a révélé que cette province place dix fois plus d'enfants dans des institutions ou des foyers d'accueil que ne le fait l'Ontario. Le Conseil a recommandé que les parents négligents reçoivent davantage de soutien et que les enfants ne soient pas retirés de leur famille à moins d'être agressés sexuellement ou physiquement par leurs parents.

Entre-temps, par une sorte de choc en retour, on s'interroge de plus en plus sur la crédibilité des enfants victimes d'agression sexuelle et des travailleurs s'occupant des enfants maltraités ainsi que sur la fiabilité des registres établis. Cela peut s'expliquer en partie par le manque de fonds et de personnel pour faire enquête sur les cas déclarés d'agressions commises contre des enfants, qui prend une grave tournure dans de nombreuses provinces. Comme prévu, on a assisté, après l'adoption du projet de loi C-15 par le gouvernement fédéral en juin 1987, à une augmentation du nombre d'agressions déclarées et de poursuites, ce qui a eu pour effet de rendre plus pressant le besoin d'une hausse des dépenses des provinces en la matière et de multiplier les inquiétudes au sujet de la crédibilité des enfants en tant que témoins.

I. Mesures fédérales

En 1978, le gouvernement fédéral a mis en place un programme d'information sur l'enfance maltraitée qui a ultérieurement été intégré au Centre national d'information sur la violence dans la famille du ministère de la Santé et du Bien-être social. En ce qui concerne l'enfance maltraitée, la tâche principale du Centre est de diffuser de l'information et de donner des conseils.

En juin 1986, les ministres de la Justice et de la Santé nationale et du Bien-être social ont annoncé que le gouvernement fédéral devait coordonner les efforts visant à aider les enfants maltraités. Le gouvernement fédéral a affecté 20 millions de dollars sur cinq ans à l'aide à la coordination interministérielle et intergouvernementale ainsi qu'à des programmes de recherche et d'information du public, et il a déposé un nouveau projet de loi sur l'enfance maltraitée. La GRC a également établi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un registre des enfants portés disparus visant à permettre de les retrouver et à déterminer dans quelle mesure l'agression sexuelle incite les enfants à s'enfuir de leur foyer. Le gouvernement fédéral a en outre nommé auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social un conseiller spécial en matière de programmes de sensibilisation aux problèmes d'agression sexuelle des enfants.

En juin 1988, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il affecterait 40 millions de dollars au cours des quatre prochaines années afin de financer des programmes visant à diminuer la violence intra-familiale. Il a indiqué que plus de la moitié de ces fonds seraient consacrés à la création de nouveaux foyers pour les femmes battues et leurs enfants, alors que le solde permettrait de financer la recherche, les programmes de counselling, l'éducation et les expériences témoins.

En mars 1990, le gouvernement fédéral a dégagé une contribution de 750 000 $ répartie sur trois ans, qui servira à financer un programme national de surveillance des blessures infligées à des enfants. Dix hôpitaux réuniront de l'information sur la nature de ces blessures et sur les circonstances les entourant; ces données seront analysées au ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social.

En juin 1990, le conseiller fédéral en matière d'agressions sexuelles contre les enfants, M. Rix Rogers, présentait son rapport, *À la recherche de solutions* , au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Perrin Beatty. Dans ce rapport, fondé sur des consultations menées partout au pays au cours d'une période de deux ans et demi, on demande l'établissement d'un programme ramifié et concerté de lutte contre le problème répondu de la violence sexuelle à l'égard des enfants. Selon M. Rogers, les cas d'enfants maltraités de la sorte ont augmenté de 500 p. 100 au cours des cinq dernières années parce que, de plus en plus, ces incidents sont signalés aux autorités. *À la recherche de solutions* contient 74 recommandations. Entre autres choses, le gouvernement fédéral est instamment prié:

- de charger un ministre de premier plan de la promotion et de la protection des intérêts des enfants;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- d'établir un Bureau fédéral d'aide à l'enfance qui serait chargé de questions comme l'enfance maltraitée, la pauvreté, les services de garde, la prostitution, la pornographie et les droits des enfants et de coordonnar les activités des 75 ministères qui, au Canada, participent à la lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants;

- d'établir un comité consultatif d'experts autochtones qui aurait le mandat d'élaborer un plan d'action visant à résoudre les problèmes liés à l'exploitation sexuelle des enfants et les questions connexes dans les collectivités autochtones;

- de conclure des arrangements de cofinancement avec les provinces afin de financer les programmes de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants;

- de mener de vastes campagnes d'information et d'éducation du public sur les aspects juridiques de l'exploitation sexuelle des enfants;

- de mettre sur pied des groupes de travail afin de combattre les agressions sexuelles envers les enfants dans les collectivités rurales et éloignées; et

- de modifier les lois pour permettre à un adulte d'accompagner à la barre des témoins un enfant de moins de douze ans qui témoigne lors d'un procès pour agression sexuelle.

M. Rogers a demandé au gouvernement fédéral de donner suite à son rapport dans les six mois. Le ministre de la Santé et du Bien-être social, M. Perrin Beatty, a été nommé ministre des enfants chargé du Bureau des enfants, au moment de la création de cette entité en octobre 1990. De plus, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prendra des mesures à l'égard des éléments de plus de 90 p. 100 des recommandations qui sont de compétence fédérale.

Le 20 février 1991, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il consacrerait 136 millions de dollars sur quatre ans aux efforts en vue d'éliminer la violence familiale. Les activités visant l'élimination des mauvais traitements infligés aux enfants s'inscrivent dans cette initiative. Pendant la période de quatre ans, il est prévu que seront mis sur pied un certain nombre de programmes et de projets visant à sensibiliser davantage le public au fait que les mauvais traitements infligés aux enfants sont un phénomène généralisé, à faciliter l'élaboration de stratégies de prévention efficaces, à accroître l'expertise des personnes qui sont les premières à s'occuper du problème,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et à améliorer l'échange de renseignements ainsi que les remèdes et les solutions applicables aux enfants qui sont victimes de mauvais traitements, aux membres de leurs familles et à ceux qui se rendent coupables de tels actes.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. 1974-1976: Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la santé, du bien-être social et des affaires sociales

Le Comité permanent a étudié "les mesures à prendre afin de prévenir, de déterminer et de corriger les cas d'abus et de négligence à l'égard des enfants". Son rapport, publié en 1976 et intitulé *L'enfance maltraitée et négligée*, présentait quinze recommandations concernant notamment l'étude plus détaillée de l'article 43 du *Code criminel* et l'utilisation de registres centraux au niveau provincial plutôt qu'au niveau fédéral. Le Comité recommandait aussi que soit modifiée la *Loi sur la preuve au Canada* pour permettre à un conjoint de comparaître comme témoin dans les procès au criminel. Étant donné qu'il existait des dispositions relatives aux déclarations obligatoires dans les lois provinciales, le Comité jugeait inutile que l'on prévoie le même genre de dispositions dans le *Code criminel* .

B. 1978-1979: Étude du Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la justice et des questions juridiques

À la fin de 1978, la question d'une déclaration canadienne des droits des enfants a été déférée à ce Comité. Le sort des enfants maltraités a été l'un des sujets de discussion aux audiences. Aucun rapport n'a été publié, la Chambre ayant été dissoute pour l'élection de 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. 1977-1980: Rapport du Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences

En mars 1977, le Sénat a approuvé la tenue d'une étude sur "les expériences d'avant la naissance et du début de l'enfance qui peuvent provoquer par la suite des troubles de la personnalité ou la délinquance". Le rapport du Comité, intitulé *L'enfant en péril* , consacrait un chapitre aux enfants maltraités. Le Comité recommandait que les délits relatifs à l'enfance maltraitée qui figurent dans le *Code criminel* soient révisés, y compris l'article 43. Il recommandait aussi que le gouvernement fédéral continue d'encourager les études entreprises au niveau national sur l'enfance maltraitée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et que les autorités provinciales, territoriales et municipales continuent par ailleurs d'aider les centres d'information locaux et les centres d'urgence. Enfin, le Comité recommandait que soient créés divers services de soutien destinés à aider les parents ou les enfants en danger.

D. 1981: Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la santé, du bien-être social et des affaires sociales

En 1979, le gouvernement canadien a formé la Commission canadienne pour l'Année internationale de l'enfant. À la fin de son mandat, la Commission a présenté un rapport intitulé *Programme national d'action,* dans lequel elle formulait de nombreuses recommandations, notamment "que le ministre de la Justice étudie sérieusement et immédiatement l'article 43 du *Code criminel* afin d'éliminer la discrimination à l'égard des enfants". Elle recommandait aussi que "le gouvernement fédéral adopte des lois protégeant les enfants contre toute forme d'exploitation sexuelle". Par la suite, le Comité a examiné ces recommandations et a fait comparaître des témoins pour qu'ils donnent leur avis sur les questions les plus urgentes. Son rapport, déposé le 7 juillet 1981, indiquait que "le fait de sanctionner officiellement des châtiments corporels à l'égard des enfants constitue l'une des plus importantes causes du problème très grave de l'enfance maltraitée au Canada". Le Comité permanent recommandait donc que l'article 43 du *Code criminel* soit abrogé immédiatement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. 1982: Projet de loi C-53, *Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes*

L'article 31 de ce projet de loi aurait modifié la *Loi sur la preuve au Canada* en contraignant l'un des conjoints à témoigner contre l'autre en cas de mauvais traitements infligés à des enfants. Cette nouvelle disposition était plus large que les recommandations précédentes, puisqu'elle aurait obligé le conjoint à comparaître toutes les fois que la victime est un enfant, qu'il existe ou non un lien de consanguinité entre eux. L'article 6 aurait modifié les articles 166, 167 et 168 du *Code criminel* en ajoutant de nouvelles infractions sexuelles. La loi aurait offert la même protection aux jeunes garçons qu'aux jeunes filles. Les types d'inconduite prévus dans le projet de loi ne devaient plus seulement viser les infractions liées aux rapports sexuels. De plus, les peines prévues auraient été plus lourdes lorsque les personnes en cause étaient le père, la mère ou le tuteur de l'enfant. Enfin, une nouvelle disposition, l'article 168.2, aurait interdit l'exploitation sexuelle des enfants. Le 28 juillet 1982, le Comité de la justice a terminé l'étude du projet de loi C-53, sans traiter des dispositions relatives à l'inconduite sexuelle et à la pornographie mettant en cause des enfants.

F. 1982: Projet de loi C-127, *Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne*

Le 27 octobre 1982, le Parlement a adopté le projet de loi C-127, nouvelle version du projet de loi C-53 qui apportait certaines modifications aux dispositions concernant l'agression sexuelle et ne comportait pas les dispositions traitant de l'inconduite sexuelle et de l'exploitation sexuelle des jeunes.

G. 1986: Projets de loi C-113 et C-15, *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada*

Le 10 juin 1986, le projet de loi C-113 a franchi l'étape de la première lecture. Ce projet de loi visait à prévenir les agressions sexuelles contre les enfants en imposant des peines sévères aux personnes reconnues coupables d'avoir eu des contacts sexuels avec un enfant de moins

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de 14 ans, d'avoir incité un adolescent à avoir des contacts sexuels, d'avoir sollicité ou procuré les services sexuels d'un(e) prostitué(e) mineur(e) ou d'en vivre. Il prévoyait en outre des modifications à la *Loi sur la preuve au Canada* afin de permettre aux témoins de moins de 14 ans de faire, dans certaines circonstances, une déposition non assermentée sans corroboration ou au moyen d'un enregistrement magnétoscopique. En raison de la prorogation du Parlement, ce projet de loi a expiré au Feuilleton, mais il a été présenté de nouveau le 29 octobre 1986 sous le numéro C-15 et a franchi l'étape de la deuxième lecture le 4 novembre 1986. Le 28 avril 1987, le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-15 a présenté à la Chambre son rapport, qui prévoyait plusieurs amendements de forme, et le projet de loi a reçu la sanction royale le 30 juin 1987.

H. 1987: Projet de loi C-54, *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*

Le 4 mai 1987, le projet de loi C-54 a reçu la première lecture. L'une de ses dispositions aurait interdit de représenter ou d'utiliser des personnes de moins de 18 ans à des fins pornographiques. Le projet de loi est resté en plan à la fin de la 33e législature le 30 septembre 1988.

CHRONOLOGIE

1891 - Toronto est la première ville canadienne qui fonde une Société de l'aide à l'enfance.

1893 - L'Ontario adopte la première *Loi sur la protection de l'enfance* au Canada.

1959 - Déclaration des droits de l'enfant des Nations unies.

1965 - La Colombie-Britannique met sur pied le premier registre où sont déclarés les cas d'enfants maltraités.

1973 - Le Comité consultatif national spécial des enfants maltraités, établi par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, recommande la déclaration obligatoire des cas d'enfants maltraités, l'augmentation des fonds consacrés aux services de prévention ainsi qu'à la recherche et au développement, et l'établissement d'un bureau national de coordination.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1976 - Le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la santé, du bien-être et des affaires sociales dépose son rapport intitulé *L'enfance maltraitée et négligée* .

1980 - Le Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences dépose un rapport intitulé *L'enfant en péril* .

1981 - Les ministres de la Justice et de la Santé nationale et du Bien-être social nomment un comité chargé d'étudier l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes et de présenter un rapport avant deux ans.

1984 - Le rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants (rapport Badgley) est rendu public.

juin 1986 - Le gouvernement fédéral dépose le projet de loi C-113 visant à prévenir les agressions sexuelles contre les enfants et à autoriser le témoignage non corroboré d'enfants devant les tribunaux.

octobre 1986 - Le gouvernement dépose à nouveau un projet de loi sur l'exploitation sexuelle des enfants, le projet de loi C-15.

mai 1987 - Le gouvernement dépose le projet de loi C-54, qui interdirait de représenter ou d'utiliser des enfants à des fins pornographiques. Le projet de loi reste en plan à la fin de la 33e législature le 30 septembre 1988.

juin 1987 - Le projet de loi C-15 reçoit la sanction royale.

août 1987 - Le ministre de la Santé et du Bien-être social nomme Rix Rogers au poste de conseiller spécial en matière d'agression sexuelle des enfants.

novembre 1989 - Les Nations Unies adoptent la première Convention relative aux droits de l'enfant.

juin 1990 - Rix Rogers, conseiller spécial en matière d'agression sexuelle contre les enfants, présente son rapport, *À la recherche de solutions* , au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

octobre 1990 - Le gouvernement fédéral a nommé un ministre des enfants et créé un Bureau des enfants. C'est M. Perrin Beatty, actuel ministre de la Santé et du Bien-être social, qui occupe ce poste. Le Bureau coordonnera les activités des divers ministères fédéraux chargés des politiques et des programmes liés aux enfants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Badgley, Robin (président). *Infractions sexuelles à l'égard des enfants* . Rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes. Ottawa, 1984.

Bessner, Ronda. "The Competency of the Child Witness: A Critical Analysis of Bill C-15". *Criminal Law Quarterly* , vol. 31, septembre 1989, pp. 481-512.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales. *L'enfance maltraitée et négligée* .

Canada, Santé nationale et Bien-être social. *L'enfance maltraitée: principales questions de nature législative* . Ottawa, février 1980.

Canada, Santé nationale et Bien-être social. *La protection de l'enfance au Canada* . Ottawa, février 1981.

Canada, Sénat, Comité permanent de la santé, du bien-être et des sciences. *L'enfant en péril* . Ottawa, 1980.

Cook, Joanne Valiant et Ron Ryler Bowles (éd.). *Child Abuse: Commission and Omission* . Toronto, Butterworths, 1980.

Eekelaar, John M. et Sanford N. Katz (éd.). *Family Violence: An International and Interdisciplinary Study* . Toronto, Butterworths, 1978. Voir la Partie IV ("Social Responses to Violence Against Children"), qui présente plusieurs articles canadiens.

Ennew, Judith. *The Sexual Exploitation of Children* . Oxford, Basil Blackwell, 1986.

Van Stolk, Mary. *The Battered Child in Canada* . Édition révisée. Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1978.

Yuille, John C. *et al. Enfants victimes et témoins: publications en droit et en sciences sociales* . Ministère de la Justice, Ottawa, 1988.